

UNA AVALUACIÓ DELS RESULTATS DE LES POLÍTIQUES EDUCATIVES A CATALUNYA

Francesc Pedró i Garcia

1. LES DIFICULTATS D'AVALUAR LES POLÍTIQUES EDUCATIVES

Sembla evident que la millor manera d'avaluar els resultats d'una política pública és examinar els seus efectes. El fet que d'ençà de les primeres eleccions al Parlament de Catalunya, des del restabliment de la Generalitat, hi hagi hagut una continuïtat en els governs facilita aquesta feina, però això no vol dir que estigui exempta de dificultats. La primera d'elles és la definició mateixa dels efectes de les polítiques educatives i la complexitat metodològica vinculada a la seva mesura. Així, per exemple, no fa pas molts anys, les principals demandes al voltant de l'ensenyament es concentraven en l'absència d'un nombre suficient de places. Avui dia, la demanda de places es limita a l'àmbit de l'educació infantil i tot apunta a què les preocupacions qualitatives han substituït les quantitatives —d'altra banda, molt més fàcils de mesurar. El problema, però, és que ara els debats al·ludeixen conceptes, la definició dels quals no és ni unívoca ni fàcilment quantificable. Que no sigui quantificable no és, a priori, ni bo ni dolent, tot i que tothom s'estima més parlar de la qualitat de l'ensenyament que no pas de la quantitat d'ensenyament. Però, és evident que si no es poden quantificar els efectes d'una política, esdevé molt més difícil d'avaluar-la objectivament.

La segona dificultat, que no és llunyana de la primera, és l'absència de dades suficients per elaborar una avaluació adequada. Aquest no és un problema exclusiu de Catalunya; de fet, els primers treballs adreçats a la definició d'indicadors educatius que permetin avaluar els efectes de les polítiques educatives i orientar les decisions sobre una base objectiva no foren iniciats per l'OCDE fins

a mitjan anys vuitanta.¹ A poc a poc, a mesura que la preocupació pels resultats del sistema educatiu s'estén, aquí i arreu, es refinen les definicions i es posen a punt els mecanismes de mesura. Però, tot i així, estem lluny de tenir totes les dades que ens caldrien.

En aquestes circumstàncies, les pàgines que segueixen han de ser preses com un primer intent de síntesi de les dades disponibles, que també té la virtut de mostrar, indirectament, l'enorme quantitat de dades sobre l'estat de l'ensenyament a Catalunya que s'haurien de conèixer i no tenim a l'abast.² La síntesi presenta, fonamentalment, tres tipus de dades: les dades puntuals per a les quals no hi ha encara disponibles sèries temporals, que permeten seguir l'evolució d'un indicador al llarg del temps, i les dades comparatives, les quals ajuden a situar l'estat de la qüestió a Catalunya. Evidentment, hi haurà qui pensi que cada país s'ha de comparar només amb ell mateix i, en certa manera, així hauria de ser perquè no hi ha dos països exactament iguals i, per tant, qualsevol comparació seria, per la seva pròpia naturalesa, injusta i inadequada. Però, de la mateixa manera que no podem dir si un arbre és alt si no el situem en el context del bosc, tampoc no podem saber si els resultats de les polítiques educatives a Catalunya són millors o pitjors si no els comparem amb els d'altres comunitats autònomes o d'altres països del nostre entorn.

Per fer la síntesi més entenedora, s'ha optat per presentar només alguns paràmetres d'avaluació que permeten respondre a les preguntes més bàsiques que qualsevol persona es pot fer al voltant de les polítiques educatives. Les preguntes triades són aquestes:

- a) La manera com està organitzada la provisió d'ensenyament és equivalent a la d'altres països?
- b) En termes relatius, quants recursos s'hi inverteixen?
- c) I, finalment, quins resultats s'obtenen?

Cadascuna d'aquestes tres qüestions en genera, al seu torn, d'altres. I totes, en conjunt, ajuden a fer el diagnòstic de l'estat de l'ensenyament a Catalunya i la seva evolució.

1. En un context més ampli es podria dir que la preocupació per l'avaluació dels efectes de les polítiques públiques, en els diferents sectors, no té més de quatre decennis. No és estrany que el territori de l'ensenyament hagi trigat tant a ser trillat, per les dificultats vinculades a la definició, sobretot, dels seus efectes i de com mesurar-los objectivament.

2. Les que hem utilitzat procedeixen de les fonts següents: el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, el Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya, l'Institut d'Estadística de Catalunya, l'Institut Nacional d'Estadística, l'INCE i l'OCDE.

2. LA PROVISIÓ D'ENSENYAMENT

L'organització de la provisió d'ensenyament s'ha d'examinar tot considerant, en primer lloc, la manera com està estructurada aquesta provisió i els seus continguts. En segon lloc, quant ensenyament reben els infants. I, finalment, qui ofereix la provisió, si les administracions públiques o el sector privat.

Pel que fa a l'estructura de l'ensenyament obligatori, val a dir que no hi ha pas trets diferenciadors ni respecte d'altres comunitats autònomes,³ ni tampoc respecte dels altres països de la Unió Europea. És evident que les estructures educatives, les formes que pren l'escola en els seus nivells successius, cada cop s'assemblen més a tot Europa. Això s'aplica tant a l'escola infantil i a la primària com a la formació professional i a l'ensenyament universitari, però continua existint l'excepció de l'ensenyament secundari. En efecte, hi ha països europeus que opten per un model comprensiu —com és el cas de la nostra ESO— i n'hi ha d'altres, els països centreeuropeus, que s'han mantingut fidels al model diversificat. Però, en tot cas, des d'un punt de vista formal, les nostres estructures no són pas gaire diferents de les majoritàries a la Unió Europea, caracteritzades justament pel seu caràcter comprensiu i no pas diversificat.

Si ara centrem l'atenció en els continguts de la provisió d'ensenyament, el resultat és també molt semblant. El currículum és, cada cop més, equivalent arreu d'Europa, però el nostre té la característica singular de tenir un marc psicopedagògic més centrat en l'alumne —basat oficialment en el constructivisme— i, per tant, probablement menys centrat en els continguts i menys acadèmic que el d'altres països com, per exemple, Alemanya, França, Itàlia o el Regne Unit. Si examinem la composició del currículum de l'escola obligatòria, resulta obligat parlar de la poca rellevància que encara té l'aprenentatge de llengües estrangeres i, en general, el menor pes relatiu que tenen les dues matèries instrumentals per excel·lència, la llengua pròpia i les matemàtiques⁴, en el conjunt del currículum. Però, cap d'aquestes dues notes lleugerament divergents són suficientment importants com per dir que la provisió d'ensenyament a Catalunya és diferent de la majoritària arreu, almenys sobre el paper. En realitat, ens caldria disposar d'estudis que caracteritzessin quines són les pràctiques pedagògiques més habituals a les nostres escoles i fer més transparent el que passa dins les aules.

Fins aquí, tenint en compte les limitacions de les anàlisis formals, es podria dir que la provisió d'ensenyament obligatori que rep un infant a Catalunya no

3. Cal recordar que la responsabilitat de l'ordenació general del sistema educatiu és exclusiva del govern de l'Estat.

4. Tot i que recentment ha estat augmentat.

és diferent de la que rebria en un altre país de la Unió Europea. Però, al costat d'això, cal considerar també la quantitat de provisió que se li facilita. En aquest sentit, la durada de l'escolaritat obligatòria és equivalent a la més freqüent a Europa, des dels sis anys fins als setze anys d'edat, tot i que hi ha països que ja fa anys que la tenen estesa fins als divuit anys i, en alguns altres, s'inicia ja als cinc anys. Però, malgrat això, quantitativament parlant, el fet és que els nostres alumnes van molt menys a l'escola obligatòria⁵ que la mitjana dels alumnes europeus, sobretot a l'ensenyament secundari. Els nostres alumnes hi van per terme mig unes nou-centes cinquanta hores l'any, una dada ben llunyana de la mitjana europea de mil hores a l'any. El resultat és que, en acabar l'ensenyament secundari (l'ESO i el batxillerat), els joves catalans han rebut l'equivalent a gairebé mig any menys d'hores de classe que la mitjana dels països europeus (un any menys si la referència és Bèlgica, Itàlia o els Països Baixos).

Finalment, cal abordar la qüestió de la titularitat de la provisió d'ensenyament, una qüestió que obertament introdueix una diferenciació important en l'orientació de la provisió. Pel que fa al percentatge d'alumnes de l'escola obligatòria que es troben escolaritzats en centres privats, majoritàriament concertats, les dades mostren que aquesta és una opció molt més important a Catalunya que no pas a la resta de l'Estat —un 42 % contra un 31 %, respectivament, d'acord amb Guiu (2001) i Rambla (1999). En el conjunt dels països de l'OCDE, només n'hi ha tres que tinguin taxes superiors d'escolarització en centres concertats, el Regne Unit, Bèlgica i els Països Baixos. Però, aquesta qüestió, així presentada, no és prou significativa si no es posa en relació amb els resultats obtinguts i l'existència o no de diferències de rendiment entre el sector públic i el sector concertat, una qüestió que s'aborda més endavant, en tractar precisament els resultats.

En resum, pel que fa a la provisió d'ensenyament obligatori, els trets més diferenciadors del sistema català en el context europeu són, sobretot, tres: la quantitat més reduïda d'escolarització, el menor percentatge del temps escolar dedicat a les matèries instrumentals i, encara més, a les llengües estrangeres i, finalment, el pes tant significatiu que té l'escola concertada en el conjunt de la provisió. Excepte aquest darrer punt, els altres dos són aspectes compartits també pels sistemes de la resta de l'Estat espanyol.

5. Però, també s'ha de dir que les taxes de cobertura de l'educació infantil, en el tram tres-cinc anys, són millors a Catalunya que a la mitjana dels països europeus.

3. ELS RECURSOS ESMERÇATS

Tradicionalment, quan es parla dels recursos invertits en ensenyament, es tendeix a pensar exclusivament en el volum de diners disponible per a la despesa educativa. Aquí considerarem, òbviament, aquest factor però n'hi afegirem un altre que, en el fons, explica més directament les condicions reals del servei que reben els infants i que no són les característiques dels docents, els quals són els prestataris directes del servei. El fet que, aquí i arreu, els salaris representin aproximadament el 80 % de la despesa pública en educació⁶ reflecteix de manera fefaent, en termes econòmics, allò que tants cops es recorda des d'un punt de vista pedagògic: que el component crític essencial en la prestació d'ensenyament és el professorat.

Pel que fa als recursos, segons dades oficials de l'Institut d'Estadística de Catalunya (1997), la despesa total en educació en percentatge del PIB⁷ al nostre país és del 4,2 %.⁸ El valor corresponent per a l'Estat espanyol és del 5,8 % mentre que el valor mitjà europeu és del 5,4 %. D'acord amb això, el valor espanyol seria superior a la mitjana europea, però si es considera la inversió exclusivament pública en educació —com passa a la major part d'Europa, on la inversió privada és pràcticament menystenible en els nivells obligatoris— el valor espanyol baixa fins al 4,7 %. Tot i que no disposem de xifres oficials equivalents per a Catalunya, suposant que seguís el patró espanyol, la inversió pública quedaria reduïda a Catalunya per sota del 4 % —un 20 % menys que la mitjana europea. Altres càlculs independents, com ara per exemple el de Guiu (2001), coincideixen en aquest punt i apunten que Catalunya és la comunitat autònoma espanyola que, en relació amb el PIB corresponent, menys inverteix en ensenyament no universitari.

Però, en avaluar aquestes dades econòmiques convé recordar que l'expressió «despesa total en educació en percentatge del PIB» és una mesura relativa que, de fet, dóna idea de la prioritat política assignada a l'educació, és a dir, del percentatge d'aquesta riquesa simbolitzada pel PIB que s'inverteix en educació. Però, si parlem estrictament, no podem comparar el volum de recursos que s'hi esmercen. Dit d'una altra manera, podria ser que, malgrat la diferència en per-

6. Exactament, el 80 % per terme mitjà als països de la Unió Europea; el 85 % a l'Estat espanyol; i el 83,5 % a Catalunya.

7. El PIB (producte interior brut) és la suma dels valors dels béns i els serveis produïts al país durant un any. S'utilitza, en el context educatiu, com una mesura de la riquesa que produeix el país, sobretot si s'expressa per cap, és a dir, si es divideix el PIB del país pel nombre d'habitants que té.

8. Dades del 1996.

centatges que s'ha fet notar, la despesa pública en educació fos equivalent entre Catalunya i l'Estat. Però, alguns càlculs addicionals demostren que tampoc és el cas.

El PIB per habitant a Catalunya fou el 1997 de 19.400 dòlars —sempre expressat en PPA—⁹ i, a l'Estat espanyol, de 15.990 dòlars; com a referència, el mateix any la xifra era de 21.745 dòlars a la zona euro.¹⁰ Queda clar, doncs, que el nivell de riquesa que es produeix a Catalunya és més proper al de la zona euro que no pas al de l'espanyol. Però, què passa si posem aquestes dades en relació amb l'esforç d'inversió en educació? Els resultats són els que es mostren següentment:

| PIB i inversió en educació per habitant (1997) (expressat en dòlars i calculat a partir de PPA) | | |
|--|-----------------------------|--|
| | PIB per habitant | Inversió en educació per habitant |
| Catalunya | 19.400 | 815 |
| Espanya | 15.990 | 927 |
| Zona euro | 21.745 | 1.174 |

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2000)

És fàcil comprovar que allò que es dedica a l'educació a Catalunya és, pel que fa a l'import, aproximadament, un 12 % menys que a l'Estat espanyol i un 30 % menys que a la zona euro —s'ha de recordar un cop més que els càlculs es fan sempre en PPA i, per tant, ja s'ha tingut en compte la diferència del cost de la vida a cada territori. En resum, l'esforç inversor en educació a Catalunya sembla que no es correspon al que seria apropiat, tenint present la riquesa que genera el país. Per cert, la diferència del 9 % entre la despesa de l'Estat i la despesa de Catalunya la retrobem, en part, reflectida més endavant en examinar les diferències salarials entre els docents de Catalunya i els de la resta de l'Estat.

9. Són les unitats que expressen els imports, tenint present el diferent cost de la vida, als efectes de fer possible una comparació apropiada. Pròpiament, fan referència a la paritat del poder adquisitiu (PPA).

10. Hi ha un problema metodològic important en aquestes comparacions i és el doble recompte. En les dades que s'ofereixen, l'Estat forma part de la zona euro i Catalunya, al seu torn, forma part de l'Estat. Les dades serien diferents si es poguessin conèixer les dades de l'Estat sense les de Catalunya i les de la zona euro sense les d'Espanya. Certament, les diferències encara serien més evidents.

Evidentment, aquesta conclusió queda corroborada pels càlculs corresponents a la despesa per alumne a l'ensenyament primari i al secundari, expressada novament en dòlars i calculada a partir de les PPA, que hi ha a continuació:

| Despeses anuals per alumne (1997) (expressades en dòlars i convertides a PPA) | | |
|--|----------|------------|
| | Primària | Secundària |
| Catalunya | 2.993 | 3.952 |
| Espanya | 3.180 | 4.272 |
| Zona euro | 3.923 | 5.660 |

Font: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2000)

Tant a primària com a secundària, la despesa per alumne a Catalunya és inferior a la de l'Estat espanyol i molt inferior a la dels països de la zona euro. En relació amb l'Estat, la despesa a Catalunya és entre un 6 % i un 7,5 % inferior —en el cas de la primària i la secundària, respectivament. Però, en el cas de la comparació amb la zona euro, els percentatges de diferència representen entre un 24 % i un 30 % menys que la despesa mitjana.

Així, doncs, es podria considerar que els diferencials negatius en inversió en educació, per comparació amb la resta de l'Estat i, sobretot, amb la zona euro, es tradueixen en uns salaris docents baixos —perquè, com hem vist, s'enduen més del 80 % d'aquesta inversió. Però, la veritat és que no és ben bé així.

Els salaris són baixos, no pas en relació amb els països europeus sinó en relació amb els que es paguen a les altres comunitats autònomes. Segons les dades disponibles,¹¹ els salaris dels docents de primària i secundària catalans són els més baixos —tret dels de Galícia— a tot l'Estat amb diferències aproximades d'un 5 % respecte de la mitjana estatal. Heus ací, doncs, una evidència que explica on va a parar bona part de la diferència d'inversió en educació que s'ha fet constar més amunt entre Catalunya i la resta de l'Estat. En el moment d'escriure aquest article, s'ha anunciat, però, un acord marc entre la Generalitat de Catalunya i els representants sindicals docents,¹² que si s'executa d'acord amb els

11. Dades facilitades per la Federació d'Ensenyament de Comissions Obreres (octubre de 2001).

12. Acord sobre les condicions de treball del professorat en l'àmbit de la Mesa sectorial de negociació del personal docent d'ensenyament públic no universitari de la Generalitat de Catalunya, signat amb les organitzacions sindicals CCOO, CSIF i UGT, el 21 de novembre de 2001, i a executar durant el 2002 i el 2003.

pactes previstos donarà la volta a la situació i situarà els salaris dels docents catalans per sobre de la mitjana de l'Estat espanyol, a partir de l'any 2004.

Ara bé, la comparació internacional és paradoxal en aquest àmbit. Si es comparen els salaris espanyols amb els dels altres països de l'OCDE, en PPA, el resultat és que un docent espanyol de primària està per sobre de la mitjana en un 20 % (OECD, 2001); la diferència és encara més gran amb un docent d'ESO i superior al 25 % en el cas d'un docent de batxillerat. Aquestes dades encara són més favorables quan es comparen els costos per hora docent. El fet que el calendari escolar i el nombre d'hores lectives siguin tant reduïts en comparació amb els altres països, fan que la posició dels docents espanyols d'ESO¹³ no sigui millorada per cap altre país europeu (OECD, 2001), cosa que sí passa en el cas del batxillerat i, sobretot, a la primària, on la posició espanyola coincideix amb la mitjana europea —la qual cosa no és una mala dada.

Així, doncs, la hipòtesi segons la qual a una més baixa taxa d'inversió correspondrien salaris docents més baixos, és certa en el cas de Catalunya, però només pel que fa a la comparació amb la mitjana estatal, no en relació amb la mitjana europea. Cal, per tant, concloure que les diferències de taxes d'inversió es tradueixen en diferències de les condicions infraestructurals i materials, en les quals tenen lloc els processos d'aprenentatge i que, si és així, per força això es traduirà en els resultats escolars.

Abans, però, d'examinar els resultats escolars, convé considerar la qualificació i les condicions de treball dels docents. Si ens referim a la formació inicial, els nostres docents fan bé de reclamar una llicenciatura específica si el que volen és esdevenir equivalents als docents anglesos, però el cert és que els actuals sistemes de formació inicial s'assemblen molt al dels altres col·legues europeus. Les tendències de les reformes recents apunten, però, a l'increment de la durada de la formació dels mestres i a la professionalització del professorat de secundària —entesa com a incorporació de continguts psicopedagògics de manera significativa—; un aspecte en què la nostra situació no coincideix pas amb la majoritària a la Unió Europea. Però, en conjunt, no es pot pas dir que les qualificacions formals dels nostres docents siguin més baixes que les dels seus homòlegs europeus.

Finalment, les ràtios d'alumnes per professor són, en comparació amb els països de la zona euro, baixes. A primària, la ràtio mitjana en aquests països és de 16,5 alumnes per professor i, a secundària, de 13 alumnes; en canvi, les dades corresponents a Catalunya són de 12,5 i de 12,1,¹⁴ respectivament —inferiors,

13. Les dades es refereixen als salaris abonats després de quinze anys d'exercici docent, en tots els casos.

14. Dades del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2000).

també, als valors mitjans espanyols pel que fa a primària, de 16 alumnes, però idèntics en el cas de secundària.

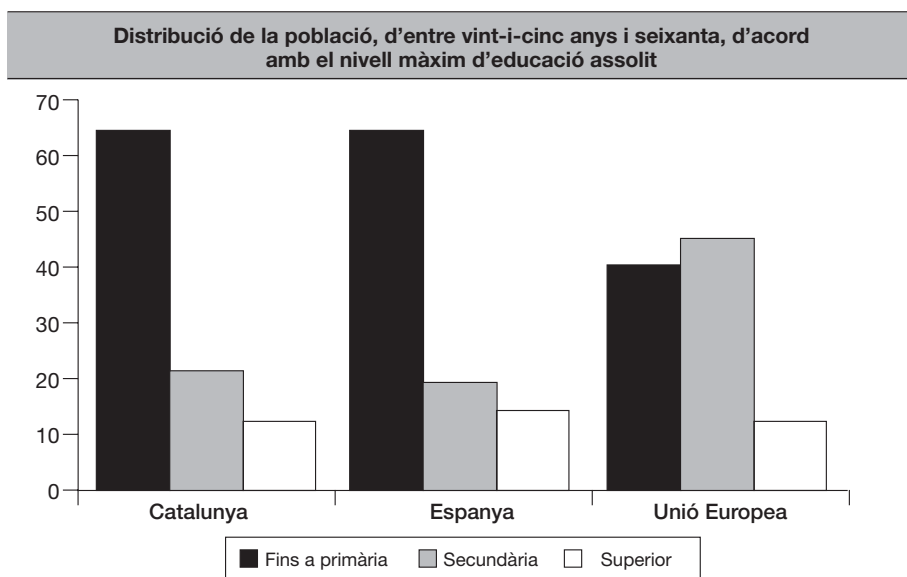
En resum, pel que fa als recursos, cal dir que la inversió en educació a Catalunya queda molt per sota de la mitjana europea —i, fins i tot, per sota de la inversió a l'Estat. I, pel que fa als docents, tot i que la seva formació inicial —excepte pel que fa a l'ensenyament secundari— i les seves condicions de treball són equivalents, o millors, a les dels altres col·legues europeus; els seus salaris són, en termes comparatius, alts en relació amb els altres països europeus, però baixos si es comparen amb els que es paguen a les altres comunitats autònomes —almenys fins a l'any 2001. Però, encara que els docents estiguin comparativament ben pagats, el diferencial en l'esforç d'inversió en ensenyament ha de tenir per força una incidència en els resultats del sistema, cosa que provarem d'analitzar seguidament.

4. ELS RESULTATS

Parlar dels resultats en el context escolar evoca, immediatament, la referència a què saben els nostres alumnes, però el cert és que els efectes de les polítiques educatives han de ser examinats, almenys, des de tres punts de vista complementaris: en primer lloc, la seva capacitat d'eleva el nivell d'educació del conjunt de la població; en segon lloc, els resultats estrictament educatius; i, finalment, el retorn de les inversions que es fan en educació. I, més a fons, aquests resultats han de ser analitzats tenint en compte si es donen o no en un context de repartiment equitatiu d'oportunitats d'educació, tant des d'una perspectiva territorial com, en el nostre cas, entre les xarxes pública i privada.

Començarem per la darrera qüestió, la del retorn de les inversions en ensenyament. La veritat és que no hi ha cap informació oficial que ens permeti saber quin és el resultat, a Catalunya, dels esforços desplegats, la qual cosa deixa el camp obert a la recerca, sobretot en el domini de l'economia de l'educació. Lamentablement, resoldre aquesta qüestió és crític en el procés d'avaluació de les polítiques educatives i l'únic que podem fer aquí és reclamar el suport de la investigació en aquest domini.

Una cosa que sí podem respondre és quin és el nivell d'educació del conjunt de la població catalana i si aquest nivell és equivalent al d'altres països europeus. Una manera de respondre és presentar el percentatge de la població que només té estudis primaris, estudis secundaris i estudis superiors. El resultat es mostra a la taula següent:



Font: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2000)

És fàcil comprovar que la població adulta catalana, com el conjunt de l'espanyola, té un nivell educatiu ostensiblement inferior al dels països de la Unió Europea. La majoria de la població catalana no disposa d'estudis més alts que els primaris, mentre que el patró europeu presenta que la majoria de la població té, com a mínim, estudis secundaris complets. El grau d'endarreriment és, doncs, fefaent. Les esperances s'han de situar, per tant, en les generacions que han passat per l'escola en els darrers vint-i-cinc anys. I, en aquest sentit, les dades demostren que només en sis anys, del 1994 al 1999, el percentatge d'adults només amb ensenyament primari s'ha reduït a Catalunya del 72 % al 64 % —una dada certament espectacular.

Més a fons, les esperances s'han de posar en la generació ara escolaritzada. I una manera de veure el creixement en l'educació de la població és comptabilitzar el percentatge de persones que acaben aconseguint un diploma d'educació postobligatòria, ja sigui general (BUP o batxillerat) o professional. Els resultats es mostren a la taula següent:

| Taxa d'obtenció d'un diploma d'ensenyament postobligatori per cada cent infants nascuts el mateix any | | | |
|--|---------|--------------|-------|
| | General | Professional | Total |
| Catalunya | 42 | 20 | 62 |
| Espanya | 43 | 24 | 67 |
| Zona euro | 40 | 42 | 82 |

Font: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2000)

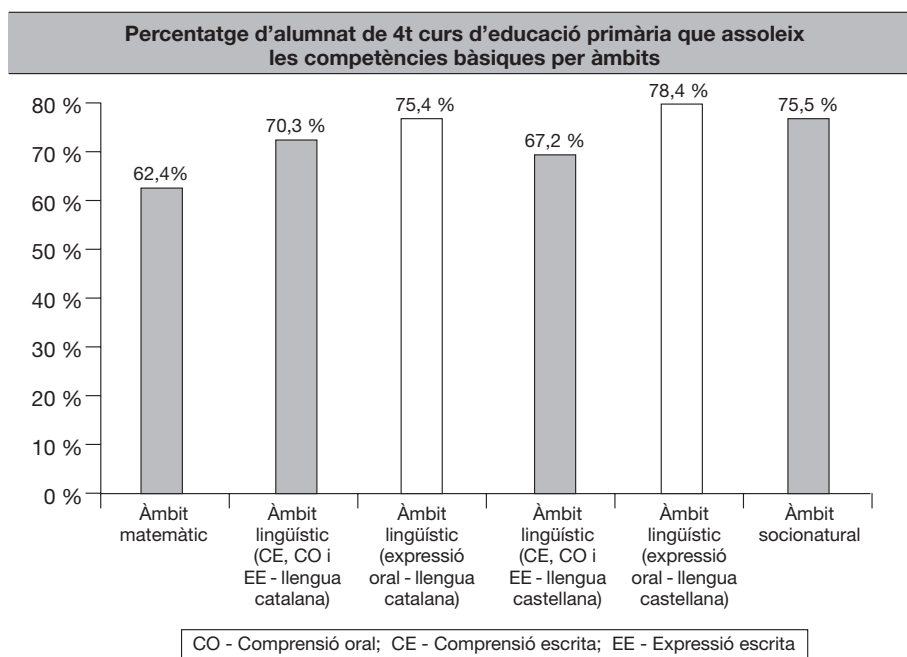
La taula mostra que el sistema a Catalunya no té diferències significatives, a hores d'ara, respecte de l'Estat. Però, no aconsegueix que el percentatge de joves que assoleix una titulació més enllà del graduat escolar, és a dir, més enllà de l'obligatorietat escolar, se situï en nivells equiparables als països europeus perquè la capacitat d'atracció del sistema de formació professional a Catalunya no és tan important com a la resta d'Europa. En canvi, les dades de graduació pel que fa a ensenyaments generals (BUP o batxillerat) són, fins i tot, superiors als percentatges europeus. Evidentment, la lectura d'aquestes dades s'ha de fer tenint en compte que només el 68 % dels alumnes acaba adequadament l'ESO, és a dir, encara hi ha tres alumnes de cada deu que no aconsegueixen assolir adequadament els objectius previstos per l'escolarització obligatòria¹⁵ —i aquesta és una dada crítica sobre la qual tornarem a parlar més endavant.

Però, la pregunta veritablement pertinent no és si els nivells formals de titulació són semblants, sinó, més a fons, si els alumnes catalans aprenen el que han d'aprendre. No cal insistir en les dificultats inherents a la mesura del grau d'assoliment dels objectius d'aprenentatge, que es tradueixen en una irrefrenable tendència al reduccionisme de la mesura d'aquests objectius a aquells que són fàcilment quantificables —és a dir, limitant-se a respondre a la pregunta de quants continguts i quants procediments saben els alumnes. De la mateixa manera, tampoc no cal recordar la manca de dades que ens haurien de permetre fer una avaluació evolutiva d'aquest grau d'assoliment, encara que fos referida exclusivament a aquests objectius.

Una primera manera d'abordar-ho, ben recent, ha estat investigar quin percentatge dels alumnes d'ensenyament primari i secundari assoleixen les competències bàsiques —irrenunciables i imprescindibles— que corresponen a cada nivell obligatori. A hores d'ara, s'està iniciant el dispositiu d'avaluació dels alumnes catalans de catorze anys, però ja s'ha fet un avançament dels resultats en relació amb

15. No disposem, en aquest moment, de dades comparatives en relació amb altres països europeus sobre aquest punt.

els alumnes de deu anys en cinc àmbits: coneixement del medi social i cultural, matemàtiques, llengua catalana, llengua castellana i coneixement del medi natural. Els resultats semblen mostrar que, en termes generals, un 75 % dels alumnes assoleix amb propietat les competències bàsiques, però —vist d'una altra perspectiva— hi ha un 25 % aproximadament que no ho fa. L'àmbit on aquesta qüestió és més clara és el de les matemàtiques —on potser s'estan requerint unes competències que no són adequades realment a les possibilitats dels infants en aquesta edat. La taula següent dona una idea dels resultats generals en els diferents àmbits:



Font: Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya (2001)

És important ressaltar dues conclusions generals que s'extreuen d'aquest estudi. La primera conclusió és compartida arreu del món: els alumnes d'extracció sociocultural elevada treuen significativament millors resultats. La segona, en canvi, és menys òbvia: els alumnes en poblacions de menys de mil habitants assoleixen, en general, les competències bàsiques en percentatges significativament superiors als de les altres poblacions; és, doncs, un resultat excel·lent per a les escoles rurals.

A banda d'aquestes consideracions, la veritable importància d'aquest dispositiu d'avaluació externa —a part dels usos interns que cada escola en pugui fer—¹⁶ és que a partir d'ara es disposarà d'un punt de referència en relació amb les competències bàsiques —d'uns indicadors, en definitiva—, que haurien de permetre avaluar els efectes de les polítiques que s'introdueixin amb la finalitat de garantir que el 100 % dels alumnes assoleixin, com a mínim, aquestes competències bàsiques.

Una segona manera, que ens dona un criteri extern, és demanar-se si els alumnes catalans aprenen tant o més que els seus homòlegs de la resta de l'Estat i dels altres països europeus. Els resultats encara no són prou clars i no disposem, a Catalunya, de dades comparatives suficients per la manca d'un esforç adient d'inversió en investigació educativa. Si prenem com a referència els alumnes espanyols i els resultats que han obtingut en exàmens comparatius internacionals —el més important és l'anomenat Projecte PISA—, tot sembla apuntar que els coneixements en ciències i matemàtiques ens deixen lleugerament per sota de la mitjana, tant als catorze anys com als setze —cal considerar que els països participants en el PISA inclouen no només els membres de l'OCDE, sinó també d'altres països de l'Europa de l'est i asiàtics. De fet, en matemàtiques, als catorze anys, els alumnes espanyols mostren un nivell de coneixements equivalent a la mitjana dels alumnes europeus de tretze anys; en canvi, presenten la notable característica que els coneixements estan més ben repartits entre tots els alumnes. És a dir, en allò que coneixem, els alumnes espanyols saben menys que la mitjana dels països de l'OCDE, però, en conjunt, les diferències entre els espanyols que saben més i els que saben menys són més reduïdes. Potser sorprendrà, però aquesta és l'única dada internacional sobre el rendiment acadèmic del sistema educatiu espanyol que coneixem a dia d'avui.

Però, què podem dir del que saben els alumnes catalans respecte dels espanyols? L'única dada de què disposem correspon a l'avaluació de l'ensenyament secundari que es va fer a tot l'Estat, l'any 1997, i que, per cert, va aixecar tanta polèmica que es va prendre l'acord d'evitar, a partir d'aleshores, qualsevol estudi comparatiu del rendiment escolar entre les diferents comunitats autònomes, en una actitud que només es pot qualificar de veritable ceguesa política. Aquesta avaluació (INCE, 1999) permet comparar els resultats dels alumnes catalans amb els de les altres comunitats autònomes en relació amb tres àmbits: la

16. Està previst que cada escola rebi els seus resultats, que no es fan públics ni tampoc s'utilitzen per fer rànquings de centres. Les escoles, que rebran les puntuacions mitjanes relatives a altres centres de poblacions d'una grandària equivalent i d'una semblant extracció social dels alumnes, utilitzaran les dades d'acord amb el seu propi criteri.

comprensió lectora, la gramàtica i literatura, i les matemàtiques. En tots tres àmbits, tant als catorze anys com als setze, els resultats catalans quedaven entre un 2 % i un 5 % per sota de la mitjana del conjunt de l'Estat. No són dades espectacularment baixes, però ho són suficientment com per contrariar les expectatives lògiques en un país acostumat a estar a l'avantguarda pedagògica. Desgraciadament, això és tot el que es pot dir del rendiment del sistema català en comparació amb el de les altres comunitats autònomes.

Es pot avançar més, però, si es vol saber si el rendiment del sistema català és homogeni en tot el territori, si existeixen diferències entre la xarxa pública i la privada i, finalment, segons el gènere. Novament, també malauradament, les dades de què disposem són molt limitades i es concentren en les taxes de graduació a l'ESO. L'anàlisi de les estadístiques oficials del curs 1998-1999 conclou que les taxes de fracàs escolar —si prenem la graduació a l'ESO com un indicador— són molt superiors a l'escola pública que a la privada, concretament, un 38 % front a un 21 %, i, en segon lloc, que aquestes taxes són molt disperses a les diferents comarques. Així, per exemple, les taxes de no complació de l'ESO en centres públics oscil·len entre un 49 % i un 15 %, segons la comarca. Per tant, importa molt el tipus de centre i la comarca on es viu per veure augmentades o disminuïdes les possibilitats d'èxit a l'ESO. I, si es considera aquest criteri —l'únic de què disposem—, i s'expressa en termes d'avaluació política, s'ha de concloure que no hi ha igualtat d'oportunitats en l'educació a Catalunya, ni des d'un punt de vista territorial ni tampoc des d'un punt de vista de titularitat del centre.

La demanda d'un reequilibri territorial d'oportunitats educatives no és nova, però l'evidència també suggereix que cal desenvolupar una política de coexistència de la xarxa de titularitat pública i la de titularitat privada, que no provoqui una dissociació social. Aquesta qüestió no és senzilla d'abordar perquè la història de l'ensenyament a Catalunya no s'entendria sense l'aportació, ja durant el franquisme, de les escoles privades i, de fet, avui dia no sembla una alternativa realista que es prescindeixi de la contribució d'aquests centres a través d'una política de concertació adequada que garanteixi que es comporten com a part integrant de la xarxa pública, a tots els efectes, a canvi de tenir un finançament equivalent al dels centres públics. L'actual concertació, que d'una banda valora el cost de la plaça escolar concertada per sota del cost de la plaça en centres públics i que, es diria que a canvi d'això, accepta que els centres concertats puguin ser selectius o puguin establir quotes d'obligat pagament, comporta un risc no de riquesa i diversitat de provisió, sinó de dualitat dins de la provisió finançada amb fons públics. Aquest risc sembla ja una realitat quan es consideren dues dades combinades: que la majoria dels alumnes immigrants són escolarit-

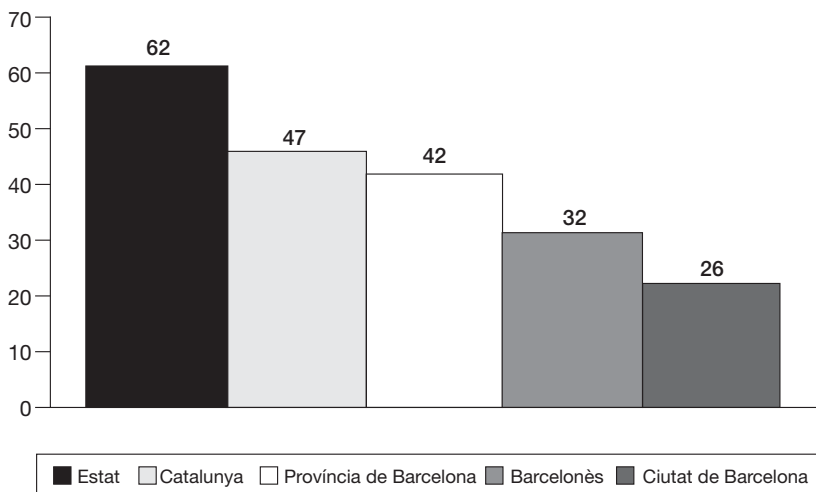
zats en centres públics —75 % a primària i 88 % a secundària— i que els diferents estrats socials no són representats de manera equivalent a la xarxa pública que a la privada, on el percentatge de fills de classes mitjanes i elevades és significativament superior que als centres públics (Calero i Bonal, 1999).

Pel que fa a les diferències en relació amb el gènere, és important destacar que els resultats acadèmics són molt millors en el cas de les noies que en el dels nois, amb taxes d'èxit a l'ESO del 73 % i del 62 %, respectivament. Però, aquesta dada és força coincident amb l'evidència internacional per aquesta edat.

5. CONCLUSIONS MIRANT CAP AL FUTUR

Hi ha tres conclusions que són pertinents. La primera conclusió té a veure amb el passat i es resumeix en el reconeixement del creixement que ha experimentat l'ensenyament a Catalunya i, en general, a l'Estat espanyol d'ençà de la transició democràtica. És a dir, on érem llavors i on som ara. Al llarg de les pàgines anteriors s'han sovintejat les comparacions amb la zona euro i els països de l'OCDE, però de tots aquests n'hi ha ben pocs que només vint-i-cinc anys enrere patissin les conseqüències d'un règim dictatorial i unes polítiques educatives més centrades en el control ideològic que no pas en el desenvolupament personal i la creació de desenvolupament social. Per tal de donar idea de l'evolució de la provisió pública d'ensenyament en aquests anys, només cal donar un cop d'ull a les taxes de cobertura pública, el 1975, que presenta el gràfic següent i que no demana cap comentari addicional.

La segona conclusió pot semblar paradoxal en relació amb la primera, però és igualment certa: encara no som on hauríem de ser si ens entestem a comparar-nos amb els altres països de la Unió Europea, però tampoc no sembla que, d'acord amb el nostre nivell de riquesa, puguem dir que ocupem una posició adient en relació amb les altres comunitats autònomes de l'Estat, ans el contrari. El grau de riquesa i desenvolupament econòmic de Catalunya contrasta amb el reduït esforç que s'ha fet i es fa en matèria d'inversió pública en ensenyament. S'ha dit sovint que això era una conseqüència inevitable del sistema de finançament de l'autonomia de Catalunya. En part, deu ser així, però també és cert que s'han prioritzat, al llarg d'aquests darrers anys, les inversions en l'ensenyament universitari a causa d'uns dèficits heretats molt significatius. Ara bé, l'any 2001 marca la consecució d'un nou acord marc entre el govern de la Generalitat i el de l'Estat en aquesta matèria que ha estat presentat com un guany evident respecte del sistema anterior. És d'esperar que aquest guany —lluny del sistema del concert, inicialment postulat— comporti una millora significativa de l'esforç in-

Percentatge de cobertura pública de l'alumnat d'ensenyament primari (1975)

Font: Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya (2001)

versor de la Generalitat en ensenyament. Un bon índex d'això és l'acord marcat amb els sindicats, que significarà la introducció de millores significatives en els salaris docents.

És important destacar aquí que, encara que una part d'aquesta inversió hagi d'anar a augmentar els salaris dels docents, almenys fins a aconseguir de situar-los en la mitjana de l'Estat, també caldria avançar en dues línies: en primer lloc, una més gran productivitat docent, perquè el cost per hora dels docents espanyols se situa entre els més elevats en l'entorn de l'OCDE i, en canvi, no és clar que els beneficis —mesurats tan pobrament com ho podem fer ara amb les dades disponibles— siguin els esperables; i, en segon lloc, amb una millora de les condicions infraestructurals i materials dels processos d'ensenyament.

Una manera de veure els resultats d'aquest dèficit inversor —ja que no rau en els salaris— és trobar-ne el reflex en la manca d'una veritable política d'igualtat d'oportunitats, tant des d'un punt de vista territorial com, igualment, entre les dues xarxes, la pública i la privada, que proveeixen l'ensenyament obligatori a Catalunya. S'ha dit més amunt que hi ha tres països de la Unió Europea on el percentatge d'alumnes d'ensenyament obligatori que assisteixen a centres concertats és superior al de Catalunya. Però, ara bé, cal afegir que en aquests tres països les famílies no han de pagar cap quota addicional per fer efectiu el dret a escollir el

tipus d'orientació que volen per l'educació escolar dels seus fills. Si a Catalunya, i a Espanya, no tinguéssim la paradoxa que l'escola concertada és, de fet, una escola amb taxes acadèmiques (Villarroya, 2000) —i, per tant, gràcies a això, al costat de la inversió pública tenim una notable inversió privada en ensenyament obligatori—¹⁷, probablement la necessitat d'inversió pública en l'ensenyament obligatori encara es faria més evident. Per a la igualtat d'oportunitats, la solució no passa necessàriament per la desaparició de la xarxa concertada, sinó per una inversió pública que garanteixi que els concerts són un mecanisme de finançament en igualtat amb els centres públics i que, a canvi, els centres concertats es comportin, veritablement, com a instruments de la provisió pública d'educació. Altrament, no és un sistema de concerts per la prestació de serveis públics, sinó un mecanisme de subvenció a les iniciatives privades.

La darrera conclusió ha de fer referència a la necessitat que Catalunya ha d'aconseguir un sistema d'indicadors de l'ensenyament que permeti mesurar, tant com sigui possible, el que els alumnes aprenen i de quina manera les oportunitats d'educació es distribueixen amb equitat, tant des d'un punt de vista territorial com des d'un punt de vista social. També aquí cal apuntar que els dispositius engegats al voltant de l'avaluació de les competències bàsiques, l'any 2000 a primària, i el 2001 a secundària, ajudaran a pal·liar aquests déficits d'informació crítica. Sense aquest sistema d'informació crítica, els esforços d'avaluació de les polítiques educatives continuaran limitats a iniciatives modestes com la que acabeu de llegir.

6. BIBLIOGRAFIA

- BONAL, X.; RAMBLA, X. (2001). «La política educativa a Catalunya: universalització, fragmentació i reproducció de les desigualtats». A: GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (ed.) (2001). *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000): Autonomia i benestar*. Vol. I. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, p. 113-135.
- CALERO, J.; BONAL, X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación: Aspectos teóricos y una aplicación al caso español*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor.
- CONSELL SUPERIOR D'AVALUACIÓ DEL SISTEMA EDUCATIU (2000). *Sistema d'indicadors de l'ensenyament de Catalunya*. Barcelona: Departament d'Ensenyament de la Generalitat de Catalunya.

17. Que és expressió de les elevades despeses que han d'afrontar les famílies per garantir una adequada escolarització: llibres i manuals, quotes dels centres concertats, quotes d'activitats complementàries, etc.

- FUNDACIÓ JAUME BOFILL (1999). *Informe per a la Catalunya del 2000: Societat, economia, política, cultura*. Barcelona: Mediterrània.
- FUNES, J. (1999). «Escarlització a Catalunya». A: FUNDACIÓ JAUME BOFILL. *Informe per a la Catalunya del 2000: Societat, economia, política, cultura*. Barcelona: Mediterrània, p. 477-488.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. (ed.) (2001). *Govern i polítiques públiques a Catalunya (1980-2000)*. Barcelona: Edicions Universitat de Barcelona: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona.
- GUIU, J. (2001). Ensenyament. ÒMNium CULTURAL (2001). *Catalunya i Espanya. Fets i actituds diferencials*. Barcelona: Proa: ECSA, p. 79-85.
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (1997). *TIMSS. Tercer estudio internacional en matemáticas y ciencias. Resultados en ciencias*. Madrid: Ministeri d'Educació i Ciència.
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (1997). *TIMSS. Tercer estudio internacional en matemáticas y ciencias. Resultados en matemáticas*. Madrid: Ministeri d'Educació i Ciència.
- INSTITUTO NACIONAL DE CALIDAD Y EVALUACIÓN (1999). *Diagnóstico del sistema educativo: La escuela secundaria obligatoria, 1997*. Madrid: Ministeri d'Educació i Ciència.
- MIRÓ, J.; MIRALLES, F. [et al.] (1997). *Un diagnòstic de l'evolució de Catalunya, 1980-1994*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. [Jornades «Catalunya demà»]
- ÒMNium CULTURAL (2001). *Catalunya i Espanya: Fets i actituds diferencials*. Barcelona: Proa: ECSA.
- OECD (2001). *Education at a Glance: OECD Indicators*. París: OECD.
- RAMBLA, X. (1999). «Evolució de l'ensenyament a Catalunya». A: FUNDACIÓ JAUME BOFILL (1999). *Informe per a la Catalunya del 2000: Societat, economia, política, cultura*. Barcelona: Mediterrània, p. 113-132.
- VILLARROYA, A. (2000). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: CIDE.